

Research on the Performance
and Influential Factors of Community
Public Service in Underdeveloped Area

我国欠发达地区 社区公共卫生服务 绩效与其影响因素实证研究

哈梅芳 哈春芳 著

中国社会科学出版社

Research on the Performance
and Influential Factors of Community
Public Service in Underdeveloped Area

我国欠发达地区
社区公共卫生服务
绩效与其影响因素实证研究

哈梅芳 哈春芳 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国欠发达地区社区公共卫生服务绩效与其影响因素实证研究/
哈梅芳, 哈春芳著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 7

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8334 - 2

I. ①我… II. ①哈… ②哈… III. ①不发达地区—社区—公共
卫生—卫生服务—研究—中国 IV. ①R126. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 118357 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 周晓东
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2016 年 7 月第 1 版
印 次 2016 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.25
插 页 2
字 数 251 千字
定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

前 言

公共卫生服务是以推动公众健康得到改善为使命的一项公共事业，社区公共卫生服务是我国基本公共卫生服务均等化、深化医疗卫生改革的重要交会点，是政府职能在公共价值理念上的恰当体现，其发展是关系以人为本、民生幸福、和谐社会建设的基础工作，是公众对政府执政能力和管理水平的重要内容，且社区公共卫生服务绩效提升的水平直接影响着政府的形象。因此，社区公共卫生服务的发展不仅是推动经济稳步发展、社会和谐进步、人民安居乐业的基础，而且是地方政府履行其职能，满足现代社会对政府的责任性、回应性和有效性的重要领域。

我国自 20 世纪 50 年代开始，政府发起了大规模的爱国卫生运动，在农村首先建立了以赤脚医生为主的基层医疗卫生服务体系，在城市，则借助公费医疗和劳保医疗制度的建立，建立了依托企业医院、卫生所、公费医疗门诊部等形式的社区卫生服务体系，这些基层卫生服务体系对于保障居民健康、提供基本医疗服务等方面发挥了重要的作用。20 世纪 70 年代末期，农村社区卫生服务体系及功能逐渐萎缩，城市社区卫生服务体系随着经济体制改革的推进，企业医院、卫生所也渐渐与企业脱离，早先建立的社区卫生服务由于得不到政府的支持，亦处于自生自灭的状态，原来由社区卫生机构承担的医疗、保健、康复、预防、健康教育、免疫等功能逐步弱化。20 世纪 80 年代，我国实行了医疗卫生体制改革，专科医院得以快速发展，分科也越来越细。然而，现实中医院集中了大部分优质卫生资源，资源配置呈现出集中化特点，而与人民生活紧密相连的社区公共卫生服务却处于资源短缺、服务水平不高、服务能力不强的发展困境中，这和人们不断攀升的健康需求形成了明显的对比，“看病难、看病贵”的问题日益凸显，并且在很长时期内成为我国医疗卫生管理体制的“顽疾”，也一直是公众普遍关注的热点问题之

一。基于此,我国在借鉴西方发达国家的经验之上,根据我国国情,发展了社区卫生服务体系,逐步完善了社区公共卫生服务功能,注重对社区公共卫生服务的发展,并不断加强对社区公共卫生服务的扶持,以解决公众“看病难、看病贵”的问题。

在1997年1月《关于卫生改革和发展的决定》中,我国把发展社区公共卫生服务作为城市卫生服务改革的重大举措后,社区公共卫生服务便以一种旺盛的生命力在全国各大城市中逐渐成长起来,在促进公民健康改善、“人人享有卫生保健”理念中发挥着至关重要的作用。同年7月,卫生、教育、民政等部门联合发布《关于发展城市社区卫生服务的若干意见》,进一步将社区卫生服务定位为“社会安稳、国家持久发展、为群众办实事、做好事的民心工程”。自此我国社区公共卫生服务迎来了发展的春天。到2005年,我国基本建成了社会卫生服务体系,发达地区部分城市也形成了比较完善的社区公共卫生服务网络。在2006年《关于城市社区卫生服务补助政策的意见》中,明确了社区卫生服务以政府购买的形式发展,从而使我国的社区公共卫生服务有了强大的发展后盾,随之我国社区公共卫生服务发展更是成绩喜人。

近年来,随着社会经济的发展,我国全部的地级市及辖区全面展开了社区公共卫生服务,所有的社区卫生服务机构都逐渐转变了工作的重心,由原来以基本医疗服务为主逐步转向了以预防、保健、健康教育等为主的基本公共卫生服务,我国社区公共卫生服务从最初的起步、试点阶段大步迈进了全面发展的阶段,社区公共卫生服务的功能日趋完善,尤其是在发达地区,社区公共卫生服务发展可谓蒸蒸日上,然而这种发展盛况并没有在欠发达地区出现。现实中,欠发达地区一方面需要面对社区公共卫生服务发展的困境,另一方面却又不得不面对较发达地区更为严峻的公共卫生问题。这不仅对我国全面推进基本公共卫生服务均等化的进程非常不利,且与国家倡导的公共服务均等化、和谐社会、公平等政策理念的初衷也不相符。因此,2005年10月,中共十六届五中全会提出,以均等化原则,加强对欠发达地区发展公共服务的扶持,2007年10月党的十七大报告指出,要弱化区域之间发展的悬殊性,重视基本公共服务均等化发展,党的十八大报告中也提及均等、公平、和谐等的发展理念。借助国家政策的倾斜和大力扶持,欠发达地区社区公共卫

生服务总体得到快速发展,然而其发展绩效的提升水平并不令人满意。因此,如何在新的时代背景下,推进欠发达地区社区公共卫生服务健康、快速、高绩效的发展,促进服务型政府的建设,不仅是提升欠发达地区社区公共卫生服务绩效需要回答的问题,也成为政府、学者和公众共同关注的焦点问题之一。

本书正是基于这一背景下的研究成果。本书总体上遵循理论分析和实证检验结合的思路,立足欠发达地区,以如何提升社区公共卫生服务绩效为研究主旨,探讨欠发达地区社区公共卫生服务绩效、影响因素及两者之间的关系,探讨如何提升欠发达地区社区公共卫生服务绩效的政策措施。在理论研究的部分,本书进行了大量的实证调研,特别是针对欠发达地区社区公共卫生服务运行过程中存在的问题进行了大量的实地调查与追踪研究,为后续从更高层面上探讨我国欠发达地区社区公共卫生服务的发展提供了宝贵的资料和分析依据。本书认为,欠发达地区社区公共卫生服务的发展脱离不了政府的大力财政投入,但更为重要的是,政府资源配置如何均等化与有效的监督密不可分,同时其绩效的提升亦有赖于社会公众等多元力量的共同参与,有赖于一种能够吸引并带动社会公众积极、主动参与到社区公共卫生服务监督约束的制度安排。

本书总体上分为理论与实证分析两部分。理论研究部分,围绕社区公共卫生服务绩效、影响因素,集中梳理分析了社区公共卫生服务的相关文献与理论基础,对社区公共卫生服务绩效、影响因素进行了较为系统的理论分析,提出并构建了欠发达地区社区公共卫生服务绩效结构模型、绩效与影响因素关系理论模型,并就理论模型是否适用于欠发达地区的实际进行了探讨。实证分析部分,本书主要是基于样本地区获取的数据,对理论建构的模型进行检验、修正、分析与解释,最后以实地调研的结果来审视我国欠发达地区社区公共卫生服务存在的绩效问题,总结归纳影响其绩效提升的五大因素在实际中的表现与现实依据,并最终围绕五大影响因素提出政策启示。

本书是在另一作者配合下研究的成果。宁夏医科大学总医院的哈春芳博士协助此书的资料收集,承担了本书的文献综述与理论基础部分的任务,并一起对本书进行了设计与修改。具体分工为:第二章—哈春芳,其余章节—哈梅芳。

在本书出版之际,受自身学术水平与时间所限,作者深感研究过程

中对理论深度和分析论证方面存在着很多的不足与遗憾，关于此课题也还有许多问题值得做进一步深入的研究与探讨，故而书中浅陋之处在所难免，诚恳希望各位同行专家、读者朋友们批评指正。

哈梅芳

2016 年 1 月

中文摘要

公共卫生是以推动公众健康的改善为使命的一项公共事业，提升公共卫生服务绩效是贯彻“以人为本”核心理念的具体表现。社区公共卫生服务是促使我国基本公共卫生服务均等化、深化医疗卫生体制改革的重要交会点，同时也是“人人享有卫生保健”目标的主要内容。而社区公共卫生服务绩效，尤其是欠发达地区的绩效高低则与国家基本公共卫生服务均等化进程的深入推进密不可分，对于深化国家医疗卫生体制改革的影响作用更不容忽视。

在此背景下，本书定位于欠发达地区，以社区公共卫生服务绩效与其影响因素为研究对象，通过定量剖析绩效与其影响因素之间的关系，并围绕影响因素，审视、归纳欠发达地区社区公共卫生服务绩效问题之关键所在，从而为我国欠发达地区有针对性地提升社区公共卫生服务绩效管理的政策启示提供经实证检验的数据支持和现实依据。

本书的主要内容是：首先，系统性地梳理、总结相关研究成果，在借鉴其理论基础之上，运用结构方程模型（SEM）工具，构建我国欠发达地区社区公共卫生服务绩效结构概念模型、社区公共卫生服务绩效与影响因素关系概念模型，继而提出研究假设。其次，基于样本地区的数据调查，借助 SPSS 和 AMOS 数据分析工具验证所构建的概念模型与研究假设，并对实证检验结果进行分析、讨论和解释，为后续的绩效问题审视和管理启示提供实证检验后的数据支持。再次，以实证检验的结果，围绕影响因素，审视当前欠发达地区社区公共卫生服务绩效问题关键点，为绩效管理启示提供现实依据。最后，结合实证检验的数据支持和现实依据双重证据，归纳得出我国欠发达地区社区公共卫生服务绩效管理的政策启示，从而在为欠发达地区社区公共卫生服务绩效改善赋予一种基本分析思维框架的同时，对于针对性地促进其影响因素发挥出正向、积极的作用亦有非常明显的意义。

本书的研究创新主要体现在以下三点。

第一，以量化的方式展现欠发达地区社区公共卫生服务绩效和各个构成要素之间的内在关系，并具体测算出各个构成要素对我国欠发达地区社区公共卫生服务绩效的贡献情况，为欠发达地区提升社区公共卫生服务绩效提供基准与思路，且研究对全面理解和认识社区公共卫生服务绩效理论在不同区域背景下的应用也是一种非常有益的尝试，因而本书具有一定的拓展性。本书从绩效管理视角入手，将其理论应用于社区公共卫生服务研究，定位于欠发达地区，从投入、运行、效果三个要素，构建了欠发达地区社区公共卫生服务绩效结构模型，测算出三个构成要素对欠发达地区社区公共卫生服务绩效的贡献情况。结果显示，运行要素对欠发达地区社区公共卫生服务绩效的贡献最大，而投入对其的贡献最小。因而欠发达地区在面对经济落后、投入有限而公共卫生问题比较突出的困境下，应首先对其运行要素予以关注。

第二，从社区公共卫生服务绩效的宏观研究向更具有可操作性的微观领域聚焦，从实证分析的视角寻找影响因素对绩效产生影响的新的数据证据和现实依据，从而使得欠发达地区社区公共卫生服务绩效管理的政策启示更具科学性和针对性，因而本书在一定程度上丰富和发展了社区公共卫生服务绩效研究框架。具体实施时，使用世界银行与哈佛大学有关卫生服务绩效诊断框架做基础，构建欠发达地区社区公共卫生服务绩效与影响因素关系模型，提出欠发达地区社区公共卫生服务绩效受组织管理、资源配置、支付方式、监督约束与行为改变五个变量的影响。基于样本地区的数据调查，具体量化各个影响因素对三个绩效构成要素的影响程度。结果显示，五个影响因素对欠发达地区社区公共卫生服务运行要素产生的总影响效应最大，支付方式对投入要素的影响效应最大，而行为改变对欠发达地区社区公共卫生服务效果要素是最大的影响因素。同时，五个影响因素中，组织管理对其他四个影响因素均直接产生正向作用，且对支付方式产生的直接影响最大。继而围绕五个影响因素，从实践中寻找并归纳出绩效问题的关键点，为欠发达地区社区公共卫生服务绩效管理的政策启示提供现实依据，从而对于欠发达地区更清楚地认识并有针对性地促进这些影响因素发挥正向、积极的作用具有非常明显的意义。

第三，本书在构建模型与检验模型时，使用了融合回归和路径分

析、确定性因素分析的结构方程模型（SEM）法作为本书的实证检验工具，避开了以往回归模型的方法只能同时解释单个因变量和单个或者几个自变量间关系的约束，从定量的角度揭示欠发达地区社区公共卫生服务绩效构成要素间、绩效与各个影响因素之间的关系，使得本书的最终分析结果更具科学性、合理性和系统性，从而实现了用新工具解决新问题的恰当运用。

关键词：欠发达地区 社区公共卫生服务绩效 影响因素 关系效应 实证研究

Abstract

Public health is a public utility targeting on pushing forward the development of public health and improving its performance is the embodiment of the implementation of “people – orientated” concept. Community public health service is not only the junction point of equalizing basic public health service and deepening the reform of medical and health care system of China, but also the main content of “everyone enjoying medical and health care” target. Community public health service takes an important mission in respects of the purpose and function of public health as well as the mission of national reform on medical and health care system. Especially in areas with underdevelopment, the performance of local community public health service is closely connected to the implementation of equalizing basic public health service, and has an explicit effect on deepening the reform of medical and health care system of China.

Given the situation above, with the focus on underdeveloped areas, targeting on the performance and influential factors of community public health service, by quantitative analysis on the relation between performance and its influential factors, this work reviewed and generalized the key points of the performance issues in underdeveloped area to offer enlightenment to improve the performance management of community public health service in underdeveloped area, also provided empirical test data and practical supports.

The main work is as followings: First, with systematic organizing and summarizing previous works, basing on their theories, Structural Equation Modeling (SEM) was used to build the structural concept model for the performance and the relation between performance and its influential factors of the community public health service in underdeveloped area, with which the re-

search hypothesis was proposed. Second, basing on the data from sample areas, with SPSS and AMOS data analyzing, the concept models and hypothesis were testified, and the empirical testing results were analyzed, discussed and explained to offer testified supportive data for further review and enlightenment on performance management. Third, basing on the testified empirical results, the key points of current performance issues of the community public health service in underdeveloped area were reviewed with influential factors to provide practical solutions to performance management. Last, with the support from both empirically testified data and actual evidence, the enlightenment on the performance management of the community public health service in underdeveloped area was concluded. Therefore, this study is given a basic frame of mind to improve the performance of the community public health service in underdeveloped area at the same time, also targeted to promote its influential factors that play a positive and active role have very obvious significance.

The three major innovations of this work are:

First, the inner relation of the influential factors of performance in the community public health service in underdeveloped area are presented in a quantitative way, and each factor's contributions to the performance in the community public health service in underdeveloped area are calculated to provide a reference and an idea for improving the performance of the community public health service in underdeveloped area. Also, this research is a beneficial trial to comprehensively understand the theoretical application of the performance in the community public health service in different underdeveloped areas with different backgrounds. Therefore, this research itself is extensible itself. This work, starting from the perspective of government performance management, putting the theories into public health service, focusing on underdeveloped area, built a structural model for the performance of the community public health service in underdeveloped area with factors of investment, operation and effect, and calculated each factor's contribution to the performance of the community public health service in underdeveloped area. The result shows that operation makes the greatest contribution to the performance of the community public health service in underdeveloped area, investment the least. There-

fore, with the difficulties of insufficient economic development, limited investment and serious public health problems, the factor of operation should be concerned first.

Second, with the shifting of its focus from the macro – search of community public health service performance to the more operative micro – level, this work attempted to find out new data and actual evidence which reflect the factor's influence on the performance in a empirical perspective to make sure that the enlightenment of the management on the performance of the community public health service in underdeveloped area would be more scientific and targeted. Thus, this work has enriched and developed the frame of the research on the performance of the community public health service in underdeveloped area. When implementing, this research followed the basis of area performance diagnostic frame of the World Bank and Harvard University, built the relation model for the performance and its influential factors of the community public health service in underdeveloped area, proposed that the performance of the community public health service in underdeveloped area was influenced by five variables: organization management, resources allocation, payment method, supervision and behavior change. In addition, the impacts of each variable on the three performance factors were specifically quantified basing on the data from sampling areas. The result showed that the five influential variables have the strongest total effect on the factor of operation of the community public health service in underdeveloped area, payment method have the strongest effect on investment, and behavior change influences the most on the factor of effect of the community public health service in underdeveloped area. Meanwhile, among the five influential variables, organization management has positive effect on the other four and the most direct effect on payment method. The conclusion of this empirical result provided data evidence for the enlightenment of the performance management of the community public health in underdeveloped area. Around the five influential variables, this research found and concluded the key points of the issue and offered practical evidence for the enlightenment of the performance management of the community public health service in underdeveloped area, which has a significant meaning on helping the under-

developed areas clearly realize the issue and improving the positive and active of these influential variables in a targeted way.

Third, while building and testing the models, with integration regression and path analysis as well as structural equation modeling (SEM) of confirmatory factor analysis as testing tools, this work avoided the usual restriction that regression model can only explain the relation between one dependent variable and one or several arguments, and revealed the relations between structural factors and between performance and influential variables. Therefore, this research has more scientific, reasonable and systematic analyzing results, and is an innovative application of new tools into new problems.

Key Words: Underdeveloped Area the Performance of Community Public Health Service Influential Factors Relationship Effect Empirical Research

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景与问题提出	1
一 研究背景	1
二 问题提出	3
第二节 研究意义	5
一 理论意义	5
二 实践意义	6
第三节 研究思路、内容与研究方法	7
一 研究思路	7
二 研究内容	8
三 研究方法	12
第二章 文献综述与理论基础	15
第一节 文献综述	15
一 社区公共卫生服务供给相关研究	15
二 关于社区公共卫生服务绩效评价方面的研究	22
三 关于社区公共卫生服务绩效影响因素方面的研究	27
四 研究述评	37
第二节 理论基础	39
一 公共产品供给与社区公共卫生服务理论	39
二 政府绩效理论	43
三 基于公共价值的政府绩效治理理论 (PV - GPG)	46
第三章 概念模型构建与研究假设提出	49
第一节 社区公共卫生服务绩效结构方程概念模型	49
一 社区公共卫生服务绩效指标构成	49

二	社区公共卫生服务绩效构成要素阐释	54
第二节	社区公共卫生服务绩效与影响因素关系概念模型	63
一	社区公共卫生服务绩效影响因素构成	63
二	社区公共卫生服务绩效与影响因素关系模型	69
第三节	研究假设陈述	70
一	组织管理与社区公共卫生服务绩效	70
二	资源配置与社区公共卫生服务绩效	73
三	支付方式与社区公共卫生服务绩效	76
四	监督约束与社区公共卫生服务绩效	79
五	行为改变与社区公共卫生服务绩效	82
六	社区公共卫生服务绩效影响因素间关系	84
第四章	问卷设计与优化	86
第一节	变量测量	86
一	社区公共卫生服务绩效构成要素变量测量	86
二	社区公共卫生服务绩效影响因素变量测量	89
第二节	问卷设计	94
一	设计思路与数据分析方法	94
二	问卷编制与优化	98
第五章	假设检验与模型修正	123
第一节	检验思路与方法	123
一	检验思路	123
二	检验方法	128
第二节	数据分析及检验与修正	130
一	社区公共卫生服务绩效结构方程模型	130
二	社区公共卫生服务绩效影响因素构成	143
三	社区公共卫生服务绩效与影响因素关系模型	150
第六章	实证研究结果与讨论	160
第一节	社区公共卫生服务绩效结构方程模型	160
一	社区公共卫生服务绩效结构模型	160
二	社区公共卫生服务绩效构成要素间的关系	165
第二节	社区公共卫生服务绩效与影响因素关系模型	166
一	社区公共卫生服务投入与影响因素间的关系	168

二 社区公共卫生服务运行与影响因素间的关系	171
三 社区公共卫生服务效果与影响因素间的关系	174
四 社区公共卫生服务绩效影响因素间的关系	177
第七章 社区公共卫生服务绩效问题审视与管理启示	181
第一节 社区公共卫生服务绩效问题审视	181
一 基于组织管理的审视	181
二 基于资源配置的审视	183
三 基于支付方式的审视	185
四 基于监督约束的审视	187
五 基于行为改变的审视	188
第二节 管理启示	190
一 社区公共卫生服务组织体系方面	190
二 社区公共卫生服务绩效考核方面	191
三 社区公共卫生服务资源配置均等化方面	193
四 社区公共卫生服务公众参与方面	194
第八章 研究结论与展望	196
第一节 研究结论	196
第二节 研究展望	199
附录 1 专家咨询隶属度表	201
附录 2 正式问卷	206
参考文献	211
后记	224